

Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture

Éric Montpetit

Volume 18, numéro 3, 1999

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040192ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040192ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Montpetit, É. (1999). Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture. *Politique et Sociétés*, 18(3), 79–98. <https://doi.org/10.7202/040192ar>

Résumé de l'article

L'article analyse la performance du corporatisme québécois en ce qui concerne l'élaboration des politiques gouvernementales dans un contexte qui lui apparaît peu favorable. En plus d'offrir une analyse concernant le secteur environnemental au Québec, l'article présente un examen de la situation en Ontario et en Caroline du Nord dans le même secteur. Cet examen permet d'identifier d'importants contrastes. L'analyse comparative démontre en effet que les performances environnementales de l'Ontario et de la Caroline du Nord sont inférieures à celle du Québec. Elle permet aussi d'attribuer les performances à des différences dans les structures des réseaux de politiques gouvernementales. En d'autres termes, loin d'être dépassé, le corporatisme québécois continue d'être une structure politique efficace.

CORPORATISME QUÉBÉCOIS ET PERFORMANCE DES GOUVERNANTS : ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EN AGRICULTURE*

Éric Montpetit

École nationale d'administration publique

La Révolution tranquille au Québec a fait de l'État l'un des instruments importants du développement économique, social et culturel de la province. Les décisions qui concernent ce développement, par contre, viennent souvent de réseaux qui comprennent des acteurs qui n'appartiennent pas à l'État. Par exemple, la participation, de concert avec l'État, d'acteurs intermédiaires de la société civile à la planification du développement économique est bien documentée¹. Cette pratique corporatiste, cependant, ne concerne pas seulement les «grands» secteurs. Elle est aussi répandue dans plusieurs secteurs plus marginaux où elle sert de principal mode d'élaboration des politiques gouvernementales².

Au Québec comme ailleurs, le corporatisme a récemment été l'objet de virulentes critiques³. En augmentant le pouvoir des acteurs

* Une première version de cet article a été présentée au colloque de la Société québécoise de science politique tenu lors du congrès de l'ACFAS à l'Université d'Ottawa en mai 1999. L'auteur remercie le Centre d'études canadiennes de l'Université Duke et la Fondation Fulbright pour leur soutien. Il remercie aussi Geneviève Bouchard, Gilles Bouchard, Tony Nuspi et les trois évaluateurs de la Revue pour leurs commentaires.

1. Clinton Archibald, *Un Québec corporatiste?* Hull, Éditions Asticou, 1983, 2^e partie; Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB Éditeur, 1992, 2^e partie; James Iain Gow, «La spécificité du Québec et son impact sur les institutions», dans Jacques Bourgault et al. (dir.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes*, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 1997, p. 274.
2. William D. Coleman, «Le nationalisme, les intermédiaires et l'intégration politique canadienne», *Politique et Sociétés*, vol. 28, 1995, p. 31-52.
3. Fredrick Appel et Alain-G. Gagnon, «Rethinking Corporatism and Comparative Social Science: An Old-New Approach», dans Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, (dir.), *The Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences*, Westport, Praeger Publishers, 1994, p. 16.

Éric Montpetit, 4750, ave. Henri-Julien, 5^e étage, Montréal (Québec), Canada, H2T 3E5.

Courriel : eric_montpetit@enap.quebec.ca

de la société civile qui bénéficient de l'intervention de l'État, le corporatisme rendrait difficile l'adaptation aux nouvelles réalités économiques et sociales. Les crises pétrolières des années 1970 auraient influé sur les revenus de l'État providence au point que celui-ci ne pourrait plus maintenir son rythme de croissance de l'après-guerre. Cependant, là où l'on retrouve des arrangements institutionnels corporatistes, les syndicats et autres groupes sociaux s'opposeraient avec succès au repli des politiques sociales. La mondialisation des échanges, quant à elle, nécessiterait des ajustements rapides aux réglementations qui structurent les économies. Or, dans un contexte corporatiste, les associations représentant les secteurs « mous » auraient la capacité de ralentir le rythme des ajustements structurels. Bref, le corporatisme créerait des rigidités empêchant l'adaptation des politiques gouvernementales à un environnement changeant.

Qu'en est-il vraiment, à tout le moins pour le Québec ? Cet article s'attaque à cette question en démontrant que, loin d'être inflexible, le corporatisme québécois a permis à la province d'adapter ses politiques environnementales à l'émergence de pollutions d'origine agricole tout en protégeant les intérêts économiques de ce secteur. Cette conclusion s'appuie sur une série d'entrevues confidentielles réalisées au Canada et aux États-Unis entre 1996 et 1998 et sur une revue de la littérature.

L'article comprend quatre sections. La première présente quatre indicateurs de performance s'appliquant au secteur environnemental. La deuxième expose deux hypothèses concernant l'effet du corporatisme sur les performances de politiques gouvernementales. La troisième présente la situation du Québec en matière agroenvironnementale. Dans la dernière section, les cas de l'Ontario et de la Caroline du Nord démontrent l'importance de l'impact que les structures des réseaux de politiques gouvernementales peuvent avoir sur les performances.

PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

Comparer les performances environnementales des gouvernements devrait consister à mesurer l'impact relatif de politiques gouvernementales sur l'état de l'environnement. Les pays les plus performants seraient ceux qui ont adopté des instruments de politique gouvernementales permettant un meilleur contrôle de la pollution. Ce type d'étude, par contre, est difficile à réaliser pour deux raisons. D'abord, les données sur la qualité de l'environnement sont rarement comparables d'un pays ou d'une province à l'autre. Pays et provinces utilisent souvent des méthodes d'échantillonnage qui leur sont propres et testent différentes gammes de substances toxiques. Ensuite, il est

Résumé. L'article analyse la performance du corporatisme québécois en ce qui concerne l'élaboration des politiques gouvernementales dans un contexte qui lui apparaît peu favorable. En plus d'offrir une analyse concernant le secteur environnemental au Québec, l'article présente un examen de la situation en Ontario et en Caroline du Nord dans le même secteur. Cet examen permet d'identifier d'importants contrastes. L'analyse comparative démontre en effet que les performances environnementales de l'Ontario et de la Caroline du Nord sont inférieures à celle du Québec. Elle permet aussi d'attribuer les performances à des différences dans les structures des réseaux de politiques gouvernementales. En d'autres termes, loin d'être dépassé, le corporatisme québécois continue d'être une structure politique efficace.

Abstract. This article argues that in spite of inimical circumstances, Québec corporatism can still produce high performing public policy. A comparative analysis of environmental policy-making between Québec, Ontario and North Carolina illustrates that Québec's performance in this sector outperforms the latter cases. This analysis further demonstrates that differences in performance can be attributed to the variations in each jurisdiction's public policy network. In other words, far from being anachronistic, Québec corporatism still enjoys a good deal of success.

difficile de relier l'amélioration ou la dégradation de l'environnement à l'efficacité ou à l'inefficacité de politiques environnementales vu le nombre important de facteurs qui agissent sur la qualité de l'environnement. Comme David Vogel le souligne, le niveau de croissance de l'économie, plus que les politiques gouvernementales, est un facteur qui influe sur la qualité de l'environnement⁴. Cette étude comparative de la performance n'est donc pas réalisée à partir de données sur l'état de l'environnement.

Les performances relatives, dans cet article, sont plutôt évaluées en fonction des connaissances actuelles sur les instruments de politique et sur l'environnement. À partir de ces connaissances, nous avons identifié quatre indicateurs de performance : l'attention portée aux pollutions diffuses, le sérieux des changements demandés aux pollueurs, une approche environnementale intégrée et la fonctionnalité économique.

Premièrement, les études sur l'environnement devraient sensibiliser les gouvernants aux problèmes environnementaux dits de la « nouvelle génération. » À la fin des années 1960 et au début des années 1970, alors que la plupart des pays industrialisés commençaient à établir des règlements pour protéger l'environnement, on croyait que les décharges directes constituaient la source principale de

4. David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 147-153.

pollution. Ce sont donc les décharges industrielles et municipales qui furent l'objet des lois environnementales conçues durant ces années. Maintenant, nous savons que la pollution diffuse est une cause importante de la dégradation de la qualité de l'environnement⁵. La surveillance des rivières au Québec, par exemple, a permis de constater que les règlements et programmes environnementaux, adoptés au cours des années 1970, n'ont pas réussi à améliorer la qualité de l'eau dans les rivières de la province. Des études ont par la suite démontré que ces politiques environnementales ne prenaient pas assez en considération la pollution diffuse d'origine agricole⁶. Compte tenu de ces études, un gouvernement performant devrait ajuster ses politiques environnementales à l'émergence d'une nouvelle génération de problèmes, incluant la pollution diffuse d'origine agricole.

Deuxièmement, les politiques qui s'attaquent aux pollutions diffuses doivent susciter des changements profonds dans les pratiques des pollueurs. Ainsi, les politiques environnementales concernant le secteur agricole doivent imposer des modifications importantes dans les pratiques des agriculteurs et pas seulement des changements superficiels. À titre d'exemple, une politique qui oblige les agriculteurs à faire certifier leurs plans de fertilisation chaque année constitue une contrainte plus significative qu'une politique d'aide à l'embellissement des fermes. La portée des changements dans les pratiques agricoles est un indicateur de performance particulièrement important dans le contexte actuel de l'internationalisation des échanges commerciaux. En effet, ce contexte inciterait les gouvernements à adoucir leurs règlements afin de donner à leurs industries d'exportation des avantages comparatifs⁷.

Le troisième indicateur est l'utilisation d'une approche environnementale intégrée. Des recherches ont démontré qu'une orientation étroite des politiques environnementales ne fait qu'encourager le transfert de la pollution d'un médium à l'autre⁸. Par exemple, une

5. Voir : Richard N.L. Andrews, « Environmental Regulation and Business Self-Regulation », *Policy Sciences*, vol. 31, n° 3, 1998, p. 178 ; Alfons Weersink, John Livernois, Jason F. Shogren, et James S. Shortle, « Economic Instruments and Environmental Policy in Agriculture », *Analyse de politiques*, vol. 24, n° 3, 1998, p. 310-311.

6. Ministère de l'Environnement, « Le Réseau-Rivières : Un baromètre de la qualité de nos cours d'eau », Québec, Gouvernement du Québec, 1991.

7. Jeffry A. Frieden et Ronald Rogowski, « The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview », dans Robert O. Keohane et Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 25-47.

8. Barry G. Rabe et Janet B. Zimmerman, « Beyond Environmental Regulatory Fragmentation : Signs of Integration in the Case of the Great Lakes Basin », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 8, n° 1, 1995, p. 58-77.

politique agroenvironnementale, dont l'objectif est uniquement la protection de l'eau, risque d'accroître la pollution de l'air. Contraints à ne pas faire d'épandages à proximité de plans d'eau, les agriculteurs pourraient être tentés d'utiliser des technologies d'évaporation de l'azote contenu dans le lisier ou même de brûler du fumier séché. Pour éviter les transferts de pollution, il est important que les politiques environnementales visent un grand nombre de pratiques polluantes.

Enfin, les meilleures politiques environnementales sont celles qui répondent aux critères énoncés ci-dessus sans menacer les intérêts économiques des pays en question. Fritz Scharpf soutient que les meilleures politiques gouvernementales sont celles qui privilégient des objectifs distributifs sans nuire à l'économie⁹. Cette idée est d'ailleurs au centre du discours sur le développement durable, discours largement admis par les États qui ont participé au Sommet de la terre de Rio en 1992.¹⁰

On pourrait cependant objecter que la fonctionnalité économique de règlements environnementaux stricts risque d'impliquer l'octroi de compensations financières aux pollueurs. Or, une telle politique, diront certains, contreviendrait à un autre principe largement accepté, celui du pollueur payeur. En fait, les États du monde industrialisé sont en partie responsables pour l'adoption des pratiques agricoles modernes que l'on considère aujourd'hui comme polluantes. À une certaine époque, les gouvernements ont voulu que les agriculteurs délaissent les pratiques agricoles traditionnelles au profit de méthodes qui allaient accroître la productivité du secteur. Il existe plusieurs études sur le rôle des services-conseils des ministères et départements agricoles canadiens et américains dans la modernisation de l'agriculture¹¹. Dans ces circonstances, il n'est que juste que les coûts de l'adoption de pratiques moins polluantes n'incombent pas seulement aux agriculteurs.

Il est vrai que l'agriculture occupe une place décroissante dans l'économie des pays industrialisés. Mais le secteur de l'alimentation, en plein essor, dépend d'une agriculture vigoureuse. Au Canada et

9. Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997, p. 89-90.

10. Marvin S. Soroos, « From Stockholm to Rio and Beyond: The Evolution of Global Environmental Governance », dans Norman J. Vig et Michael E. Kraft, (dir.), *Environmental Policy in the 1990s*, 3^e édition, Washington, Congressional Quarterly Press, 1997, p. 291-293.

11. Willard W. Cochrane, *The Development of American Agriculture: A Historical Analysis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1993; Philip Ehrensaft, « Tensions économiques et changements structurels dans l'agriculture canadienne », dans Jacques Franquen, *Agriculture et politiques agricoles en France et au Québec*, Paris et Sainte-Foy, L'Harmattan et les Presses de l'Université du Québec, 1990, 51-63.

aux États-Unis, les produits agroalimentaires constituent une proportion importante des exportations. À la lumière de ces faits, les gouvernants devraient tenir compte des intérêts économiques du secteur agricole dans l'élaboration d'une politique environnementale concernant ce secteur.

Bref, dans cet article, la performance environnementale se mesure à l'adoption de politiques de protection de l'environnement en milieu agricole, des politiques contraignantes et intégrées, mais qui tiennent compte des intérêts économiques des agriculteurs. Dans la prochaine section, nous examinons deux hypothèses relatives à la probabilité que le corporatisme québécois favorise l'adoption de ce type de politiques agroenvironnementales.

CORPORATISME ET PERFORMANCE

On désigne souvent une foule de phénomènes disparates sous la rubrique du corporatisme¹². Afin de distinguer clairement l'objet de cette étude comparative, nous nous inspirons des travaux sur les communautés et les réseaux de politiques gouvernementales¹³. Les auteurs qui appartiennent à cette tradition distinguent deux groupes d'acteurs : les participants qui contribuent directement à la formulation des politiques gouvernementales, et les plaideurs qui, en défendant un point de vue, peuvent influencer les préférences des participants tout en demeurant hors de leur cercle¹⁴. Lorsque le cercle des participants comprend des acteurs intermédiaires de la société civile, des groupes d'intérêt, le réseau est dit corporatiste. Dans un réseau corporatiste, l'élaboration des politiques gouvernementales est le résultat d'une concertation entre participants étatiques et participants appartenant à la société civile¹⁵.

Trois types de réseaux corporatistes peuvent être distingués selon l'équilibre qui prévaut entre les ressources de pouvoir des participants étatiques et celles des participants sociaux. Si les ressources sont distribuées de façon relativement équitable entre les deux types d'acteurs, il s'agit tout simplement de corporatisme. Si les ressources

12. C. Archibald, *Un Québec corporatiste ?*, op. cit., p. 21-44.

13. William D. Coleman et Grace Skogstad, « Policy Communities and Policy Networks: A Structural Approach », dans William D. Coleman et Grace Skogstad, (dirs), *Policy Communities & Public Policy in Canada: A Structural Approach*, Mississauga, Copp Clark Pitman, 1990, p. 14-33.

14. *Ibid.*, p. 25 ; F.W. Scharpf établit aussi une distinction semblable dans *Games Real Actors Play*, op. cit., p. 71.

15. Frans Van Waarden, « Dimensions and Types of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, vol. 21, 1992, p. 34 ; F. Appel et A.-G. Gagnon, « Rethinking Corporatism and Comparative Social Science », op. cit., p. 15.

favorisent les acteurs sociaux, il s'agit de corporatisme de clientèle. Enfin, si la distribution des ressources avantage l'État, nous sommes en présence d'un corporatisme étatique. Lorsque le cercle de participants n'inclut pas d'acteurs intermédiaires de la société civile, le réseau est appelé pluraliste. Encore une fois, il est utile de distinguer trois types de réseaux pluralistes en fonction de l'équilibre qui prévaut dans la distribution des ressources de pouvoir. Si les ressources sont distribuées de façon équitable, le réseau est un réseau pluraliste de pression. Si les acteurs étatiques y sont faibles, nous parlons de réseau d'enjeux. Si par contre les acteurs étatiques sont forts, le réseau tend à être dirigiste¹⁶.

Qu'en est-il du réseau de politiques agroenvironnementales québécois ? Le réseau de politiques gouvernementales dans ce secteur est un réseau corporatiste, puisque les agriculteurs, et même une association pour la protection de l'environnement, participent à la formulation des politiques gouvernementales. La distribution des ressources de pouvoir entre les acteurs sociaux et les acteurs étatiques ne semble pas favoriser un groupe plus que l'autre. L'Union des producteurs agricoles (UPA), par exemple, est une fédération d'associations régionales et de groupes spécialisés, qui détient le monopole de la représentation des agriculteurs de la province et qui dispose de ressources financières considérables. L'Union québécoise pour la protection de la nature (UQPN), une association de protection de l'environnement qui fait aussi partie du réseau, possède une expertise qui lui permet d'intervenir dans la formulation des politiques agroenvironnementales. Du côté de l'État, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries, et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), et même le ministère de l'Environnement du Québec, sont des unités administratives puissantes comparativement aux unités correspondantes dans les autres provinces canadiennes¹⁷. Nous sommes donc en présence d'un réseau corporatiste. Une particularité de ce réseau corporatiste est qu'il comprend plus d'un acteur de la société civile et plus d'un acteur étatique. Il s'agit donc d'un réseau corporatiste multipartite.

Deux hypothèses peuvent être formulées quant à l'impact d'un tel réseau sur les politiques gouvernementales et plus particulièrement sur la performance des gouvernements dans le domaine de l'environnement. La première est celle du blocage, une hypothèse à laquelle adhèrent ceux qui prétendent que le corporatisme québécois est une

16. William D. Coleman, «Policy Communities and Policy Networks: Some Issues of Method», communication préparée lors du colloque *Structure of Government*, tenu du 30 octobre au premier novembre 1997, University of Pittsburgh.

17. Éric Montpetit et William D. Coleman, «Policy Communities and Policy Divergence in Canada: Agro-Environmental Policy Development in Québec and Ontario», *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 4, 1999, p. 703-704.

source d'inflexibilité. Les tenants de cette hypothèse attribuent la création de réseaux d'acteurs aux politiques gouvernementales elles-mêmes. Paul Pierson soutient qu'en créant des attentes, les politiques publiques incitent à la mise en place de groupes dont le but est d'assurer la satisfaction de ces attentes¹⁸. Les bénéficiaires s'organisent pour protéger leurs intérêts, alors que ceux qui paient pour les politiques s'organisent pour résister à toute augmentation des coûts, pendant que les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des politiques peuvent prendre certains moyens en vue d'éviter toute perturbation majeure dans leur travail. Ainsi, les réseaux d'acteurs qui se forment autour des politiques gouvernementales font augmenter de façon substantielle le coût politique de tout changement en profondeur. Ils créent un « blocage ».

On peut s'attendre à un blocage encore plus important lorsque les réseaux d'acteurs deviennent des réseaux corporatistes, puisque les relations entre les participants étatiques et ceux de la société civile dans ce type de structure sont des relations de concertation. La concertation offre à chacun des participants un droit sur la formulation des politiques, qui se rapproche d'un droit de veto¹⁹. Or, George Tsebelis prétend que les arrangements institutionnels qui multiplient le nombre d'acteurs dotés d'un droit de veto favorisent le *statu quo*²⁰. Fritz W. Scharpf va plus loin. Il a démontré que, lorsque plusieurs acteurs possèdent un droit de veto, la formulation des politiques s'éloigne de l'objectif de la résolution de problèmes. Le processus de formulation des politiques devient plutôt une recherche de compromis qui seraient acceptés par tous les participants. Il s'agit d'une situation qui tend à produire des décisions qui reflètent le plus petit commun dénominateur des acteurs du réseau plutôt qu'une solution optimale²¹.

Selon cette hypothèse, il y aurait donc peu de chances que le réseau agroenvironnemental québécois produise des politiques performantes. L'UPA serait en mesure de bloquer la formulation d'une politique qui contraindrait, de façon significative, les pratiques agricoles, et les environnementalistes, appuyés par le ministère de l'Environnement, pourraient être capables de ralentir l'adoption d'innovations dont le but est d'accroître la productivité du secteur agricole. Bref,

18. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, 1994, p. 44.

19. Sur ce point voir William D. Coleman, « Banking, Interest Intermediation and Political Power : A Framework for Comparative Analysis », *European Journal of Political Research*, vol. 26, n° 1, 1994, p. 31-59.

20. George Tsebelis, « Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism », *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995, p. 317.

21. Fritz W. Scharpf, « Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n° 2, 1989, p. 156-159.

cette situation de « blocage » ne permettrait pas aux gouvernants d'atteindre les objectifs de performance environnementale que nous avons présentés antérieurement.

La deuxième hypothèse, celle du changement « mesuré », confère aux acteurs de réseaux corporatistes la capacité à changer certaines politiques gouvernementales face à de nouvelles circonstances. Cette hypothèse est fondée sur la proposition selon laquelle les réseaux de politiques gouvernementales sont non seulement le produit des politiques elles-mêmes, mais des idées nouvelles qui circulent. Ainsi, les politiques gouvernementales ne résulteraient pas seulement d'interactions stratégiques structurées, elles seraient aussi influencées par les nouvelles idées.²²

Les tenants de cette théorie prétendent que des changements de politiques gouvernementales peuvent être effectués rapidement lorsque de nouvelles idées intègrent un réseau pluraliste²³. C'est que les idées nouvelles peuvent constituer une source de légitimité pour des acteurs auparavant marginaux et une source d'illégitimité pour des acteurs qui jouissaient d'une grande influence. Peter Hall démontre que les idées keynésiennes conféraient au Trésor britannique une légitimité dans le processus de formulation des politiques, légitimité qui a été perdue au profit de la banque d'Angleterre lors du passage au monétarisme²⁴. Il en est résulté un changement profond de la politique économique du Royaume-Uni.

Les changements de politiques gouvernementales à la suite de l'émergence de nouvelles idées seraient moins spontanées et résulteraient plutôt de négociations dans les réseaux corporatistes.²⁵ Certes, là aussi l'émergence d'idées constituerait une source de légitimité pour de nouveaux acteurs, sauf que dans un réseau corporatiste ces idées seraient rarement une condition suffisante pour dépouiller les

22. Pour un exemple, voir: Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, 1993, p. 275-296.

23. Sur la médiation des idées par les réseaux de politiques, voir: William D. Coleman et Grace Skogstad, « Neo-Liberalism, Policy Networks, and Policy Change: Agricultural Policy Reform in Australia and Canada », *Australian Journal of Political Science*, vol. 30, 1995, p. 242-263; William D. Coleman, Grace D. Skogstad et Michael M. Atkinson, « Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture », *Journal of Public Policy*, vol. 16, n° 3, 1997, p. 273-301; William D. Coleman, « From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 4, 1998, p. 632-651; Grace Skogstad, « Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 11, n° 4, 1998, p. 463-490.

24. P. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *op. cit.*, p. 285-86.

25. Voir la note 23.

acteurs plus anciens de leur statut de participant. Ainsi, les changements de politiques dans ces circonstances seraient le fruit de négociations, parfois longues, entre les acteurs nouvellement légitimés et les acteurs partageant des idées plus anciennes. Dans ce cas, l'évolution serait moins rapide et elle serait « mesurée » davantage en fonction des intérêts de tous les participants²⁶.

Dans le secteur des politiques environnementales, les idées nouvelles viennent souvent de communautés épistémiques, composés d'individus engagés dans la production de connaissances spécialisées à partir d'un paradigme scientifique commun. Ces individus peuvent jouir d'une grande crédibilité dans leur spécialité, puisqu'ils s'associent à des disciplines aux méthodes rigoureuses, souvent détachées de tout intérêt économique. Les communautés épistémiques sont particulièrement influentes dans des secteurs complexes où l'on recherche de nouvelles solutions aux problèmes qui se posent. Cette influence a particulièrement été notée dans le secteur environnemental²⁷.

Nous avons mentionné plus haut que les chercheurs dans le domaine de l'environnement ont commencé à attirer l'attention des gouvernants sur l'importance des pollutions diffuses, et plus particulièrement, sur les pollutions d'origine agricole²⁸. Cette nouvelle idée que l'agriculture est une source importante de pollution devrait procurer une certaine légitimité à des acteurs environnementaux et leur permettre de participer davantage à l'élaboration de politiques concernant le secteur agricole. Au Québec, ce pourrait être le cas du ministère de l'Environnement et de l'Union québécoise de la protection de la nature. Selon la théorie présentée précédemment, il est cependant peu probable que l'émergence d'une telle idée vienne complètement discréditer les acteurs qui représentent le monde agricole si ceux-ci, telle l'UPA, sont engagés dans une relation corporatiste avec l'État. Dans pareils cas, les politiques qui s'attaquent à la pollution d'origine agricole devraient être l'objet d'étroites négociations entre les acteurs environnementaux et ceux du monde agricole. Il est concevable que ces négociations aboutissent à des règlements qui entravent profondément les pratiques agricoles, mais la perte de revenu subie par les agriculteurs en raison d'un tel changement de

26. W.D. Coleman, G. Skogstad et M.M. Atkinson, « Paradigm Shifts and Policy Networks », *op. cit.*, p. 297.

27. Peter M. Haas, « Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43, n° 3, 1989, p. 377-403.

28. Pour un exemple de ce type de recherches, voir: Marc O. Ribaud, « Lessons Learned About the Performance of USDA Agricultural Nonpoint Source Pollution Programs », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 53, n° 1, 1998, p. 4-10.

politique sera, aussi, vraisemblablement compensée²⁹. Bref, l'émergence d'idées sur la pollution diffuse pourrait engendrer un changement « mesuré » qui se rapproche de l'idéal de performance environnementale que nous avons présenté à la section précédente.

Dans la section qui suit, nous vérifions ces deux hypothèses. Nous démontrons que l'hypothèse voulant que le corporatisme québécois puisse produire un changement mesuré est plus proche de la réalité que celle du blocage.

LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES POUR LE SECTEUR AGRICOLE AU QUÉBEC

En 1972, le Québec adopte la Loi sur la qualité de l'environnement, loi qui exige une autorisation de l'État pour les activités qui peuvent avoir un impact sur l'environnement. Même si, dès le départ, cette loi s'est appliquée à la construction de bâtiments de ferme, ce n'est qu'en 1981 que le ministère de l'Environnement a obtenu une réglementation uniformisant l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement pour le secteur agricole. C'est lors de la négociation de cette réglementation que le corporatisme multipartite québécois a été mis à l'épreuve pour la première fois dans le domaine agroenvironnemental.

La nécessité d'une réglementation applicable au secteur agricole était devenue évidente au début des années 1980. L'État avait déjà déployé des efforts importants en vue de combattre la pollution industrielle et en était à s'attaquer à la pollution produite par les décharges municipales. Restait donc la pollution d'origine agricole. De plus, la Loi sur la qualité de l'environnement rendait légitime l'intervention du ministère de l'Environnement dans ce secteur. Cependant, au début des années 1970, l'UPA avait commencé à participer à la formulation des politiques pour le secteur agricole. La Loi des producteurs agricoles de 1972 reconnaît l'UPA comme la seule organisation représentative des producteurs agricoles. De plus, la loi exige de tous les agriculteurs québécois qu'ils cotisent à la caisse de l'organisme. Munie d'une légitimité légale et de moyens financiers, l'UPA est devenue un participant important dans le processus de formulation des politiques agricoles. Entre 1972 et le début des années 1980, l'UPA avait déjà participé à l'élaboration d'un programme québécois de stabilisation des revenus et de plans conjoints

29. Ce type de situation est expliqué par F.W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, *op. cit.*, p. 128.

pour la mise en marché de plusieurs produits agricoles³⁰. La réglementation environnementale concernant le secteur de l'agriculture ne pouvait donc pas être précisée par le ministère de l'Environnement sans la participation des agriculteurs par l'entremise de leur association, l'UPA.

La négociation ayant conduit au règlement de 1981 a principalement porté sur les structures d'entreposage des fumiers et sur la disponibilité de terres pour l'épandage de ceux-ci. Le ministère de l'Environnement a obtenu qu'il soit obligatoire pour les fermiers d'entreposer les fumiers de leurs animaux dans des structures de béton, complètement étanches, et d'une grandeur suffisante pour contenir les fumiers de 200 jours. Aussi, le ministère a obtenu que les agriculteurs qui pratiquent l'élevage aient à leur disposition suffisamment de terres à fertiliser. L'UPA a pour sa part convaincu le ministère de tenir compte des ententes conclues entre les fermiers et leurs voisins dans l'évaluation de la disponibilité des terres pour l'épandage.

Déjà, le règlement de 1981 contraind les pratiques agricoles québécoises de façon importante. L'obligation d'entreposer les fumiers dans des structures étanches n'existe nulle part ailleurs en Amérique du Nord. De plus, la construction de ces structures de béton inflige aux agriculteurs des investissements considérables, pouvant s'élever jusqu'à 100 000 dollars. Néanmoins, dans le contexte qui prévalait en 1981, cette contrainte demeurait acceptable pour le monde agricole québécois. L'UPA venait tout juste d'obtenir du gouvernement de la province un programme de stabilisation des revenus parmi les plus généreux au Canada, et plusieurs agriculteurs pouvaient s'attendre à de bon prix pour leurs produits grâce à la mise en place de plans conjoints³¹.

Après 1981, les idées sur l'importance de la pollution diffuse ont commencé à se préciser. La recherche québécoise et internationale a fait comprendre aux fonctionnaires du ministère de l'Environnement que le problème de la pollution agricole était moins lié aux pratiques d'entreposage qu'aux pratiques d'épandage des fumiers. C'est aussi au cours de ces années que la question des odeurs a commencé à se poser. On s'est aperçu que les prescriptions sur les pratiques d'épandage et sur la construction des bâtiments formulées en fonction d'une problématique de protection des eaux ne devaient pas envenimer la pollution de l'air,³² pour ne pas mentionner la pollution des sols. Le

30. Jean-Pierre Kesteman, (en collaboration avec Guy Boisclair et Jean-Marc Kirouac), *Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA 1924-1984*, Montréal, Les Éditions Boréal Express, 1984.

31. *Ibid.*

32. Afin de maximiser le recyclage des fertilisants, le ministère de l'Agriculture a commencé à inciter les agriculteurs à épandre leurs fumiers au printemps et en été plutôt qu'en automne. Or, ce sont les périodes de vacances à la campagne.

ministère de l'Environnement a alors commencé à insister, d'abord, sur la nécessité d'une réglementation plus sévère concernant l'épandage et, ensuite, sur une approche réglementaire eau-air-sol, c'est-à-dire une approche plus intégrée.

Les demandes d'ajustements du règlement de 1981 ne sont pas venues uniquement des acteurs environnementaux, mais aussi du monde agricole. C'est que le contexte international dans lequel l'agriculture avait évolué depuis la Seconde Guerre mondiale a commencé à changer au milieu des années 1980. En 1986, l'agriculture a été intégrée aux négociations sur la libéralisation des échanges commerciaux internationaux du cycle de l'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). À la même époque, le Canada et les États-Unis ont entamé des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange. La mobilisation des agriculteurs canadiens a certes permis d'éviter l'intégration complète de l'agriculture au traité de libre-échange canado-américain. Néanmoins, le secteur n'a pas été épargné par la conclusion du cycle de l'Uruguay en décembre 1993. Bref, au milieu des années 1980, il devenait de plus en plus évident que les interventions gouvernementales visant à subventionner les agriculteurs et à réglementer la mise en marché des produits étaient menacées de disparition³³. Dans ce contexte, le règlement environnemental de 1981 devenait moins tolérable pour les agriculteurs et leurs plaintes sont venues s'ajouter à celles du milieu environnemental qui, rappelons-le, était insatisfait de la gamme de pratiques agricoles couvertes par le règlement.

Dans la lancée des négociations d'un nouveau règlement, le gouvernement a consenti, en 1988, à l'adoption du Programme d'aide à la gestion des fumiers (PAGEF), devant s'élever à 388 millions de dollars. Les objectifs de ce programme étaient de contribuer au financement de structures d'entreposage étanches, de promouvoir les nouvelles technologies, de soutenir les organismes de gestion des surplus de fumier, et de financer la recherche. Les sommes ont cependant été très majoritairement investies dans les structures d'entreposage. On espérait alors que ce programme facilite l'entente entre les participants sur la formulation d'un nouveau règlement agroenvironnemental. Ce n'est qu'après l'élaboration de trois propositions par le ministère de l'Environnement, la mise en place d'une table de concertation en 1994, et un nouveau PAGEF rebaptisé « Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement » de 320 millions de dollars, qu'en 1997 le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole a été adopté.

33. Grace Skogstad, « Agricultural Policy », dans G. Bruce Dørm et al. (dir.), *Border Crossings : The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1996, p. 145-166 ; W.D. Coleman et G. Skogstad, « Neo-Liberalism, Policy Networks, and Policy Change », *op. cit.*

Ce règlement impose aux agriculteurs des changements importants dans leurs pratiques agricoles. D'abord, il augmente à 250 jours les exigences concernant les capacités d'entreposage. Ensuite, il établit des normes de distance d'épandage par rapport aux cours d'eau et des normes sur la fertilisation au phosphore afin de prévenir la pollution des sols. Finalement, il exige des agriculteurs qu'ils fassent certifier chaque année un plan de fertilisation. L'UPA a cependant obtenu que les agriculteurs ayant suivi une formation spéciale soient habilités à certifier leur propre plan de fertilisation³⁴. Malgré cet allègement, le règlement demeure l'un des plus sévères et des plus intégrés sur le continent nord-américain.

Les investissements que requiert ce nouveau règlement ne sont pas entièrement à la charge des agriculteurs, mais ils relèvent aussi du Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement. Mais plus que les questions de protection de l'eau et des sols couvertes par le règlement, ce sont celles ayant trait aux odeurs qui posent le plus grand risque pour les intérêts financiers des agriculteurs. Le développement de l'industrie porcine au Québec a mobilisé un nombre important de citoyens qui se sont tournés vers les conseils municipaux pour interdire la construction et l'agrandissement de fermes vouées à l'élevage d'animaux. Devant cette situation, les agriculteurs ont demandé une protection de leur droit de produire, ce que le Parti québécois leur a promis lors de la campagne électorale de 1994. Ainsi, à partir de 1994, il a été décidé que la question des odeurs ne ferait pas partie du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, mais plutôt de la Loi sur la protection du territoire et des pratiques agricoles. Cette loi protège les intérêts économiques des agriculteurs en encadrant l'élaboration des règlements municipaux portant sur les pratiques agricoles. D'abord, sur l'épineuse question des distances d'épandage par rapport aux habitations, les règlements municipaux doivent être conformes à des normes provinciales élaborées en commission parlementaire. Ensuite, tout autre règlement municipal relatif aux pratiques agricoles doit tenir compte des avis émis par des comités consultatifs réunissant citoyens, élus municipaux et agriculteurs des Municipalités Régionales de Comté (MRC). Si la loi contribue à protéger les intérêts économiques des agriculteurs, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont tenus d'observer les règles concernant la pollution de l'air.

Bref, le corporatisme québécois a contribué à l'élaboration d'une politique environnementale qui correspond aux critères de performance définis plus haut. Les idées nouvelles relatives aux pollutions diffuses d'origine agricole font partie de la politique environnementale de la province depuis 1981. Ces idées ont d'ailleurs rendu légitimes les demandes de règlements sévères et intégrés provenant des acteurs

34. Aussi, le gouvernement a récemment consenti à une certaine flexibilité dans l'application du règlement.

environnementaux qui ont participé à l'élaboration d'une politique environnementale pour le secteur agricole. Elles n'ont cependant pas discrédité les acteurs agricoles, et plus particulièrement l'UPA, qui depuis le début des années 1970 participe à la formulation des politiques qui touchent au secteur. L'organisme a su protéger les intérêts économiques des fermiers dans un contexte où la compétitivité internationale est importante, et ce, en exigeant des compensations financières et un cadre limitant l'adoption de règlements municipaux relatifs aux odeurs. Bref, même si les négociations furent longues et parfois bruyantes, le corporatisme québécois n'a pas empêché l'adoption de politiques environnementales performantes.

COMPARAISON AVEC L'ONTARIO ET LA CAROLINE DU NORD

L'analyse du cas québécois démontre que la structure corporatiste de la province n'a pas nui à l'adoption d'une politique environnementale qui intègre les quatre critères de performance présentés au début de cet article. Mais ces bons résultats, sont-ils attribuables à cette structure ? La comparaison du cas québécois avec ceux de l'Ontario et de la Caroline du Nord permettra d'illustrer l'influence des réseaux sur les choix de politiques gouvernementales. L'Ontario et la Caroline du Nord ont des arrangements institutionnels qui présentent d'intéressants contrastes par rapport au corporatisme québécois, et ces deux États fédérés ont effectivement développé, pour le secteur agricole, des politiques environnementales qui diffèrent de celle du Québec.

En 1990, les Ontariens ont élu un gouvernement néo-démocrate à la tête de leur province. Plus que ses prédécesseurs, ce gouvernement s'était engagé à protéger l'environnement, notamment en adoptant une charte des droits environnementaux. À la suite de cette élection, les Ontariens croyaient que ces politiques étatiques allaient toucher le secteur agricole, puisque la phase d'étude du programme *Clean Up Rural Beaches* (CURB) du ministère de l'Environnement de la province, visant à remédier à la contamination bactérienne des plages en milieu rural, avait clairement démontré que l'agriculture contribuait à la pollution des eaux. Bref, soutenu par un gouvernement néo-démocrate et muni d'études sérieuses sur la pollution d'origine agricole, le ministère de l'Environnement de l'Ontario semblait posséder, entre 1990 et 1995, un pouvoir suffisant pour favoriser l'adoption d'une politique environnementale régissant de façon adéquate les pratiques agricoles. Or, la politique agroenvironnementale que la province a élaboré, au cours de cette période, est une politique volontariste, gérée par le monde agricole et non par l'État, et conduisant à des changements mineurs dans les pratiques des agriculteurs.

Comment expliquer cette tournure des événements? C'est que l'élection des néo-démocrates a aussi favorisé la formation d'une structure corporatiste dans le secteur agroenvironnemental. Mais cette structure contraste avec celle du Québec, puisqu'elle est bipartite : elle comprend une coalition de groupes d'agriculteurs (*Ontario Farm Environmental Coalition, OFEC*) et le ministère de l'Agriculture de la province, mais exclut le ministère de l'Environnement. En 1990, l'activisme du ministère de l'Environnement, encouragé par les promesses électorales du parti néo-démocrate nouvellement élu, commença à inquiéter les agriculteurs de la province. C'est afin d'apaiser ces inquiétudes que le ministre de l'Agriculture de l'époque a formé un comité composé des dirigeants des principaux groupes d'intérêt agricoles de la province et chargé de le conseiller sur les questions agroenvironnementales. Lors des réunions de ce comité, les dirigeants des groupes d'agriculteurs réalisèrent qu'un certain nombre d'intervenants avaient un programme environnemental pour le secteur agricole alors qu'eux n'en avaient pas. Ils décidèrent alors de former un groupe de travail ayant le mandat de définir un programme environnemental pour le secteur agricole et qui appartiendrait à ce secteur. Un document intitulé *Our Environmental Farm Agenda* a été produit par ce groupe de travail et a été endossé par les deux principales organisations agricoles de la province, l'*Ontario Federation of Agriculture* et la *Christian Farmers Federation of Ontario*, ainsi que par deux coalitions représentant un grand nombre de groupes spécialisés, AgCare et l'*Ontario Farm Animal Council*. Peu après, cette coalition de quatre groupes mentionnés ci-dessus s'est fait connaître sous le nom de *Ontario Farm Environmental Coalition (OFEC)*.

En butte à des difficultés sérieuses avec le monde des affaires dès le début de son mandat, le gouvernement néo-démocrate, soucieux d'éviter une nouvelle chicane, a tôt fait d'accepter les positions agroenvironnementales de l'OFEC. Aidé par des ressources financières accrues, l'OFEC est devenue plus qu'une simple coalition et s'est établie comme un solide partenaire du ministère ontarien de l'Agriculture dans un réseau bipartite de politiques agroenvironnementales³⁵. L'élection des conservateurs en 1995 a renforcé ce réseau corporatiste et a ainsi affaibli davantage le ministère de l'Environnement dans le secteur agricole³⁶.

Excluant toute intervention de la part du ministère de l'Environnement, la politique agroenvironnementale de la province consiste principalement en un programme qui encourage les agriculteurs à

35. Les ressources financières du groupe sont devenues plus importantes après le passage du *Farm Registration and Farm Organizations Funding Act* de 1993.

36. Voir: E. Montpetit et W. D. Coleman, « Policy Communities and Policy Divergence in Canada », *op. cit.*, p. 708.

dresser des plans environnementaux pour leurs opérations. Le programme est volontaire. Il comprend un octroi d'un maximum de 1500 dollars par ferme. Il exige des ajustements mineurs à ce qui, cependant, constitue un vaste ensemble de pratiques agricoles. En d'autres mots, le programme est intégré et n'encourage donc pas le transfert de pollution d'un médium à l'autre. Mais il demeure très peu contraignant si on le compare aux règlements agroenvironnementaux québécois. Il apparaît donc clairement que le réseau de politiques agroenvironnementales de l'Ontario, en excluant la participation du ministère de l'Environnement, n'a pas favorisé une performance environnementale aussi importante que celle issue du corporatisme québécois.

En Caroline du Nord, les acteurs de la société civile, agriculteurs ou environnementalistes, ne participent pas à la formulation des politiques gouvernementales. Ils ne peuvent que plaider leurs points de vue auprès des participants qui sont, forcément, des acteurs étatiques. Bref, le réseau des politiques agroenvironnementales de la Caroline du Nord est un réseau pluraliste de pression. Contrairement au réseau corporatiste ontarien, ce réseau de la Caroline du Nord a réagi aux nouvelles idées concernant les pollutions diffuses d'origine agricole en adoptant des politiques contraignantes qui, plus que les politiques québécoises, compromettent les intérêts économiques du secteur agricole.

L'économie agricole de la Caroline du Nord a traditionnellement été centrée sur la production de tabac ; une production qui subit des difficultés importantes depuis que l'on connaît les effets de ce produit sur la santé. Le gouvernement a donc entrepris de soutenir des initiatives pour diversifier l'économie agricole de l'État. Ces initiatives sont venues, en particulier, du secteur de l'élevage des porcs, où des entrepreneurs ont restructuré la production et innové sur le plan des méthodes d'engraissement. En moins de dix ans, la Caroline du Nord est passée du rang de petit État producteur de porcs au deuxième rang aux États-Unis, juste derrière l'Iowa³⁷. De façon évidente, les entrepreneurs agricoles étaient écoutés des gouvernants jusqu'au début des années 1990³⁸.

La force croissante des idées sur la pollution diffuse a cependant renversé cette situation. En 1993, la *Environmental Management Commission*, appuyée par le *Department of the Environment, Health and Natural Resources* (DEHNR), a commencé à exiger un permis d'opération à tous les producteurs possédant des fermes de 100 unités animales et plus ou de 250 porcs et plus. Il s'agit là essentiellement

37. Owen J. Furuseth, « Restructuring of Hog Farming in North Carolina: Explosion and Implosion », *Professional Geographer*, vol. 49, n° 4, 1997, p. 391-403.

38. Pat Stith et Joby Warrick, « Murphy's Laws », *The News and Observer*, Sunday, May 12, 1996 (publication spéciale).

d'une mesure de protection de l'eau ; les permis servent à vérifier que les agriculteurs possèdent des structures et des plans de gestion des fumiers, qui éliminent tout risque de déversement. Cette réglementation est pour le moins sévère ; les agriculteurs qui ne se conforment pas aux exigences de leur permis s'exposent à des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 dollars par jour. Les entrepreneurs agricoles, il faut le noter, ont été inefficaces dans leur opposition à ce règlement face aux acteurs environnementaux qui, eux, bénéficiaient d'une légitimité accrue grâce au nouveau discours sur la pollution diffuse. Le même sort a affligé le département de l'Agriculture de l'État qui n'est pas arrivé à faire entendre son point de vue face au DEHNR.³⁹

Depuis, la situation pour les agriculteurs continue de s'aggraver. À la problématique de la pollution des eaux s'est ajoutée, en 1996, celle des odeurs qui est du ressort des politiciens. Un règlement, cette fois du Sénat de l'État, impose des distances contraignantes entre les bâtiments de ferme et les résidences et exige un certificat pour l'épandage des boues ainsi qu'une révision annuelle des permis d'opération pour les fermes d'élevage. En 1997, c'est la Chambre des représentants qui se met de la partie avec une loi spéciale sur l'élevage porcin imposant des distances additionnelles et surtout un moratoire de deux ans sur toute expansion de cet élevage. Certes, la Caroline du Nord a un programme à partir duquel l'État contribue au financement d'investissements agroenvironnementaux. Ce programme est cependant très loin de la générosité du programme québécois d'aide à l'investissement en agroenvironnement ; en 1995, le programme de la Caroline du Nord n'était que de 8,2 millions de dollars.

Dans le contexte pluraliste de la Caroline du Nord, l'émergence d'idées sur l'importance des pollutions diffuses a non seulement légitimé des acteurs environnementaux, tels que le DEHNR, en tant que participants à la formulation des politiques, elle a aussi rapidement discrédité les acteurs du monde agricole, les plaideurs et le département de l'agriculture de l'État, qui, jusqu'au début des années 1990, jouissaient d'une grande influence. Le mouvement d'opinion sur l'impact environnemental des fermes de production animale, combiné à la liberté des élus dans le système américain, ont encouragé une plus grande participation de législateurs davantage préoccupés par l'environnement que par la prospérité des agriculteurs. Bref, la structure pluraliste du réseau de politiques de la Caroline du Nord a permis d'orienter les politiques environnementales de l'État vers la nouvelle réalité de la pollution diffuse. Ce changement soumet les pratiques agricoles à d'importantes contraintes sans encourager le transfert de la

39. Il faut savoir que les départements d'agriculture à l'échelle des États américains sont particulièrement faibles. Le *United States Department of Agriculture* ne leur a pas laissé beaucoup d'espace pour se développer.

pollution d'un médium à l'autre. Cependant, le changement s'est fait sans aucune considération pour les intérêts économiques du secteur agricole. Les performances environnementales de la Caroline du Nord ne sont donc pas aussi satisfaisantes que celles du Québec.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, deux conclusions s'imposent. Premièrement, les pouvoirs attribués aux acteurs ne sont pas suffisants pour comprendre les décisions politiques. Les structures des réseaux, pluralistes ou corporatistes, ont un impact important. En Ontario, les attributs de pouvoir du ministère de l'Environnement entre 1990 et 1995 ne permettaient pas de présager la décision, par les gouvernants, d'adopter une politique environnementale peu contraignante pour le secteur agricole. C'est la présence d'un réseau corporatiste entre la OFEC et le ministère ontarien de l'Agriculture qui a permis l'adoption d'une telle politique. De façon similaire, les attributs de pouvoir des entrepreneurs agricoles en Caroline du Nord qui, durant les années 1980 ont facilité l'adoption de politiques favorables au secteur, ne permettent pas de comprendre l'adoption par l'État d'une politique environnementale négligente envers les intérêts économiques des agriculteurs. C'est parce qu'elles ont pénétré un réseau pluraliste que les nouvelles idées concernant l'environnement ont rapidement discrédité les acteurs du monde agricole de la Caroline du Nord.

Deuxièmement, le corporatisme québécois n'occasionne aucunement l'inflexibilité. Il est devenu évident que la protection de l'environnement exige une plus grande considération pour les pollutions diffuses d'origine agricole. Le Québec, tout comme l'Ontario et la Caroline du Nord, a réagi à cet impératif en élaborant une politique environnementale pour le secteur agricole. Sauf que contrairement à celle de l'Ontario, la structure corporatiste du Québec a permis l'adoption de règlements qui contraignent réellement les pratiques des agriculteurs. Offrant aussi un contraste important avec la situation issue du pluralisme en Caroline du Nord, la structure corporatiste du Québec a favorisé la protection des intérêts économiques du monde agricole. Parce que cette protection passe, en partie, par l'octroi de subventions, on pourrait croire que la politique québécoise, contrairement à celle de la Caroline du Nord, contrevient au principe du pollueur payeur. Il n'en demeure pas moins que, malgré le corporatisme agricole québécois, l'agriculteur moyen de la province est considérablement moins subventionné par l'État que son vis-à-vis américain⁴⁰. Bref, loin d'être un facteur d'inflexibilité, le corporatisme québécois est un instrument de performance.

40. Claude Turcotte, « L'UPA regarde l'avenir avec confiance », *Le Devoir*, samedi 4 et dimanche 5 décembre 1999, p. C1.

Cette étude n'est pas la première à conclure que le corporatisme québécois a des effets positifs sur les politiques gouvernementales⁴¹, une conclusion importante dans le contexte actuel de mondialisation. C'est que la concertation qui existe entre l'État et les groupes intermédiaires de la société civile au Québec est souvent associée au contexte de planification keynésienne qui existait à l'époque de la Révolution tranquille⁴². L'émergence d'un contexte plus libéral, depuis les années 1980, a nécessairement suscité un questionnement sur la pertinence du corporatisme comme mode d'élaboration des politiques gouvernementales⁴³. Notre contribution à ce questionnement aura été de démontrer que le corporatisme québécois n'est pas dépassé par l'apparition d'un nouveau contexte; il permet d'apporter à certaines politiques des ajustements qui, d'un point de vue comparatif, se révèlent pertinents.

41. Voir: Rodney Haddow, « Reforming Labour-Market Policy Governance: The Quebec Experience », *Canadian Public Administration*, vol. 41, n° 3, 1998, p. 343-368.

42. A.-G. Gagnon et M.B. Montcalm, *Le Québec au-delà de la Révolution tranquille*, *op. cit.*, p. 72.

43. Ce questionnement n'est pas unique au Québec. Voir Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.